CONSIDERAÇÕES SOBRE CONCEITO E DEFINIÇÕES DE CIDADE E URBANO [1]

RODRIGUES, Arlete Moysés - UNICAMP - amoyses@terra.com.br

I -Apresentação

Apresentamos,neste texto, algumas ponderações sobre conceito, definição de cidades, do urbano, considerando a diversidade das características dos municípios e suas áreas urbanas [2].

Para subsidiar as idéias sobre conceito, definição de cidade e de urbano analisamos alguns referenciais teóricos/científicos, bem como as características de áreas urbanas, rurais, a diversidade e a configuração das cidades e municípios no território brasileiro. [3]

II- Pressupostos

A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, ocorrem no século XXI, quando o processo de urbanização atinge praticamente todo o território nacional.[4] Este estudo foi baseado em alguns dados quantitativos e qualitativos, nos diferentes critérios utilizados para delimitar e denominar cidades, nas atribuições dos entes federados, na fragmentação do território brasileiro em 5.561 municípios, em estudos, pesquisas, sobre agentes produtores do espaço urbano, dinâmica de urbanização, distribuição da população, conceitos e definições de cidade, urbano.

O Decreto 311 de 1938 que tinha como objetivos homogeneizar as diferentes nomenclaturas utilizadas no Brasil, estabelecer critérios para criação de municípios, definiu que as sedes dos mesmos seriam denominadas cidades. Este Decreto foi analisado face ao fato de que as Constituições Brasileiras posteriores alteraram os parâmetros para criação de

---

[1] - Trabalho realizado para o Ministério das Cidades com o objetivo de compreender a características do urbano no Brasil, conceitos e definições de urbano e construir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em debate no Conselho das Cidades.

[2] A pesquisa foi elaborada com a colaboração dos geógrafos Fabiana Valdoski Ribeiro e Rafael Faleiros de Padua.

[3] - Este trabalho não analisa as condições de vida da população no intra e no inter-urbano. Também não enfoca as diferenças regionais e outros temas correlatos.

[4] - A ausência anterior de política nacional urbana demonstra a necessidade de novos estudos para compreender a dinâmica da urbanização e subsidiar o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades a elaborem a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

municípios. Atualmente só é aplicável para denominar como cidade as sedes de municípios, que nem sempre coincidem com o urbano e nem com os limites das cidades[5].

O Estatuto da Cidade, que define os instrumentos para que a cidade e a propriedade cumpram sua função social, reconhece a concentração da população urbana ao exigir que Plano Diretor seja obrigatório para os Municípios acima de 20 mil habitantes. Os seus pressupostos podem ser aplicáveis, como obrigatoriedade, para 80% da população urbana. O Estatuto não obriga, mas induz, a realização do Plano Diretor aos municípios com população inferior a 20.000 habitantes e que representam 73,3% do número do número de municípios.

Verifica-se que o critério utilizado, que varia de país para país, para definir e classificar cidades, demonstrar a hierarquia urbana, etc. tem como base a população urbana, embora não se tenha conseguido obter informações sobre os critérios utilizados para que a obrigatoriedade para Plano Diretor em municípios acima de 20 mil habitantes.

Para compreender uma das dimensões que dizem respeito às relações entre os Municípios e as Cidades, entre as questões urbanas e rurais, foram analisadas algumas Conferências Estaduais procurando compreender a concepção que os participantes tem sobre o urbano [6]

O urbano, resultado do processo de urbanização, caracteriza-se como modo de vida que atinge tanto as áreas rurais como as urbanas. Assim em que pese que uma parte da população brasileira exerce atividades primárias, o Brasil é um país urbano, pois as atividades rurais vinculam-se com indústrias, comércio e serviços. As atividades urbanas extrapolam os limites das cidades, como é possível verificar, em especial, no agronegócio e nas atividades turísticas[7].

A relação campo/cidade, rural/urbano na atual dinâmica econômica precisa ser relativizada, tendo em vista as diferenças sócio-espaciais das regiões brasileiras. A sociedade rural se recria, se requalifica, tem novos conteúdos e formas. É importante considerar que Campo e Cidade, Rural urbano não se caracterizam pela oposição mas pela complementariedade.

---

[5] Um dos debates sobre o rural e urbano baseia-se na "validade" do Decreto para a criação de cidades o que não coincide com a realidade.

[6] - A análise das conferências dos Estados de Minas Gerais, Acre, Rio Grande do Sul, Piauí, Pernambuco, Mato Grosso.

[7] - Veja-se a respeito Rodrigues, Arlete Moysés - 1998

Temos como pressuposto que o urbano deve ser entendido não como uma realidade acabada mas como um horizonte de transformações territoriais, sociais, políticas e econômicas. A cidade deve ser compreendida como forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação, consumo de bens e serviços. A cidade, que concentra e difunde o urbano, é um centro de decisão política. Como diz Henri Lefebvre: *"A* **cidade** *intensifica, organizando a exploração de toda a sociedade. Isto é dizer que ela não é o lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais mas sim que o* **urbano** *intervém como tal na produção"* (Lefebvre, 1969p. 57- grifos nossos).

Apresentamos alguns elementos para que **Conceito** pensando em sua aplicação ao Urbano e **Definição** sendo utilizado para Cidade, como ação política.

Cidade: pode ser considerada como um objeto definido e objetivo visando a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. As cidades são sedes político-administrativas dos Municípios. Podemos defini-las: *"como sendo a projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas o lugar sensível mas também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento que determina cidade e o urbano" (Lefebvre, 1969:56).*

Urbano: refere-se ao processo de urbanização que diz respeito à sociedade brasileira. Áreas urbanas são as delimitações de parcelamento e uso do solo nas cidades. Utiliza-se conceito para o Urbano. Mas também é necessário considerar que urbano é utilizado como correlato de cidade, guardadas as diferenças entre conceito e definição.

Ressalte-se, contudo, que utilizar conceito para urbano e definição para cidade não são obstáculos para a ação política mesmo porque, de modo geral, Cidade e Urbano demonstram um processo geral que atinge toda a sociedade, como objeto de análise e de atuação política, fonte para coleta de dados estatísticos.[8]

Conceito é utilizável para exprimir o urbano, a complexidade do processo de urbanização, a extensão do modo de vida urbano, a diversidade das formas e conteúdos do urbano, complexidade e unicidade enquanto processo, das atividades econômicas, sociais e políticas do mundo contemporâneo. Do ponto de vista da ação política permite analisar a concentração da população urbana nas metrópoles e grandes cidades, na rede de cidades, na

---

[8] - Conceito, definição são categorias analíticas de várias ciências sociais.Embora o objeto de análise de arquitetos, geógrafos, sociológicos, entre outros seja a cidade, os termos utilizados nas ciências são geografia urbana, sociologia urbana, desenho urbano, planejamento urbano, urbanistas, etc.

influência das cidades sobre o urbano e o rural, na elaboração de Plano Diretor de Municípios e não apenas dos limites das cidades.

Definição utilizável para Cidade permite compreender os limites administrativos dos Municípios, onde se concentra o casario urbano, as atividades do secundário e terciário e as administrativas, a sede do governo municipal. Cidade pode ser considerada: *"objeto para a ciência e objetivo imediato para a ação"* (Lefebvre, H. 1999:28). Para a atuação consideramos como Michel Certeau que*: "A Cidade, à maneira de um nome próprio, oferece a capacidade de conceber e construir o espaço a partir de um número finito de propriedades estáveis, isoláveis e articuladas uma sobre a outra. Nesse lugar organizado por operações 'especulativas' e classificatórias, combinam-se gestão e eliminação"* (Certeau 1996:175). Para este autor, a cidade-conceito se degrada, pois não consegue aprisionar o que foge à racionalidade (as práticas sociais).

III – Municípios e Cidades

Os municípios, unidades políticas/administrativas, que compõem junto com os Estados e a União a Federação Brasileira são regidos por Lei Orgânica, como estabelecido pela Constituição Brasileira (cap. IV- dos Municípios – art.19). Há, portanto, 5.561 Leis Orgânicas Municipais, o que dá uma idéia da dificuldade da atuação federal.

Ao Poder Municipal, conforme disposto no artigo 30 da Constituição Federal, compete: *"I- legislar sobre assuntos de interesse local; II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III- instituir e arrecadar tributos de sua competência...: IV- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; ... VIII – prover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso;...".*

No Cap. II – da Política Urbana, a Constituição Federal dispõe como competência do Município executar a Política de Desenvolvimento Urbano, conforme diretrizes fixadas em lei municipal. Considerando o exposto, nos limites administrativos dos Municípios, através de legislação específica, são delimitadas leis de zoneamento, áreas urbanas e rurais, de expansão urbana, de uso especial, áreas de preservação, etc.

Tendo em vista que, o critério mais comum, para definir e classificar cidades é baseado na quantidade de população urbana[9] e tentando compreender a dinâmica e as

[9] - Para o Brasil denomina-se cidade a sede do município independente do tamanho da população urbana.

características das cidades, analisamos, em cada Estado, os municípios de menor população urbana conforme pode ser verificado na tabela 1.

Tabela 1 - Maior e Menor População Urbana dos Municípios por Estado

Estado	Município	População Total	População Urbana	%	População Rural	%	Adesão
Rondônia	São Felipe d'Oeste (RO)	7.056	1.031	15	6.025	85	sim
	Porto Velho (RO)	334.661	273.709	82	60.952	18	sim
Acre	Santa Rosa do Purus (AC)	2.246	518	23	1.728	77	sim
	Rio Branco (AC)	253.059	226.298	89	26.761	11	sim
Amazonas	Careiro da Várzea (AM)	17.267	806	5	16.461	95	não
	Manaus (AM)	1.405.835	1.396.768	99	9.067	1	sim
Roraima	Uiramutã (RR)	5.802	525	9	5.277	91	não
	Boa Vista (RR)	200.568	197.098	98	3.470	2	sim
Para	São João da Ponta (PA)	4.035	1.051	26	2.984	74	não
	Belém (PA)	1.280.614	1.272.354	99	8.260	1	sim
Amapá	Pracuúba (AP)	2.286	969	42	1.317	58	não
	Macapá (AP)	283.308	270.628	96	12.680	4	sim
Tocantins	Monte Santo do Tocantins (TO)	1.869	381	20	1.488	80	sim
	Palmas (TO)	137.355	134.179	98	3.176	2	sim
Maranhão	Marajá do Sena (MA)	7.161	725	10	6.436	90	sim
	São Luís (MA)	870.028	837.584	96	32.444	4	sim
Piauí	Novo Santo Antônio (PI)	3.155	307	10	2.848	90	sim
	Teresina (PI)	715.360	677.470	95	37.890	5	sim
Ceará	Granjeiro (CE)	5.295	1.234	23	4.061	77	não
	Fortaleza (CE)	2.141.402	2.141.402	100	0	0	sim
Rio Grande do Norte	Jardim de Angicos (RN)	2.670	544	20	2.126	80	não
	Natal (RN)	712.317	712.317	100	0	0	sim
Paraíba	Bernardino Batista (PB)	2.559	339	13	2.220	87	sim
	João Pessoa (PB)	597.934	597.934	100	0	0	sim
Pernambuco	Carnaubeira da Penha (PE)	10.404	1.122	11	9.282	89	sim
	Recife (PE)	1.422.905	1.422.905	100	0	0	sim
Alagoas	Olho d'Água Grande (AL)	4.847	1.077	22	3.770	78	não
	Maceió (AL)	797.759	795.804	100	1.955	0	sim
Sergipe	Telha (SE)	2.638	1.063	40	1.575	60	sim
	Aracaju (SE)	461.534	461.534	100	0	0	sim
Bahia	Catolândia (BA)	3.092	848	27	2.244	73	sim
	Salvador (BA)	2.443.107	2.442.102	100	1.005	0	sim

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos; Conferências das Cidades –Mcidades. Elaborado por Fabiana Valdoski Ribeiro - 2004. adesão significa se aderiu para realizar conferência municipal em 2003.

Verifica-se que apenas Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Aracaju, Recife e João Pessoa não contam com população rural, ou seja, estes municípios consideram toda sua

extensão territorial como urbana.[10] Dentre os municípios com menor população urbana destaca-se de Flor do Sertão (SC), criado em 1997, com apenas 195 habitantes na cidade (12% da população total). O Município de Nova Ramada (RS) também criado em 1997, não tem nenhuma população urbana, portanto não tem sede, ou seja, cidade[11].

Destaca-se, portanto, a necessidade de analisar a viabilidade municipal do ponto de vista do poder político. Fica evidente, na análise realizada, que o problema não é a denominação de cidade para sede do Município, mas a fragmentação do território em um grande número de municípios[12] que não têm viabilidade econômica, financeira, sócio/espacial. Têm menos de 500 habitantes nas áreas urbanas, os municípios de Nova Castilho (SP), Bom Jesus do Sul (PR), Novo Santo Antônio (PI), Frei Lagonegro (MG), Bernardinho Batista (PB), Monte Santo de Tocantins (TO). Excetuando-se o de Bom Jesus do Sul[13] os demais foram criados em 1997. Destaca-se, também, o município de Araguainha (MT), que conta com 1.143 habitantes, 85% de população urbana e 15% de população rural[14], mesmo sendo o município de menor população urbana do estado de Mato Grosso.

Reafirma-se, com estes dados, que a problemática refere-se ao sentido do Município como unidade da federação e não sua sede ser denominada de cidade.

IV - Conferências das Cidades- visão urbana de municípios com predomínio da população rural

As conferências das cidades, realizadas em 2003, tinham como objetivos identificar os principais problemas, propor princípios e diretrizes das políticas setoriais e da política nacional das Cidades, propor formas de participação, debater a natureza e as atribuições do

---

[10] -Cabe lembrar que em muitos municípios pode estar havendo alteração dos limites das áreas rurais e urbanas com a elaboração de Planos Diretores, como ocorreu em São Paulo, onde o Plano Diretor Estratégico redefiniu o zoneamento da cidade e também os limites das áreas rurais e urbanas.

[11] - A rigor o Município de Nova Ramada não existe pois não tem sede de governo, contudo é integrante da federação.

[12] - Esta análise contrasta com as falsas premissas sobre se a população é rural ou urbana ou se as cidades são imaginárias. O problema não é a população das "cidades" sede de município mas sim a existência do Município, como demonstramos em várias partes desta nota técnica.

[13] - O Município de Bom Jesus do Sul foi criado em 1962.

[14] - O município de ***Araguainha*** foi criado pela Lei Estadual nº 1.946, de 22 de novembro de 1963. Pertence a Mesorregião Sudeste Mato-grossense e Microregião de Tesouro, áreas de expansão da fronteira agrícola. Apresentou nas últimas três décadas expressivo aumento populacional. Soja é o principal produto agrícola destinado à exportação, denominada atualmente de "Agronegócios".

Conselho das Cidades bem como eleger os Conselheiros na Conferência Nacional. Atendendo a estes objetivos, 3.152 municípios realizaram suas conferências. Destes quase 70% tinham população inferior a 20 mil habitantes, o que demonstra o urbano como modo de vida e ao mesmo tempo o interesse da população em debater seus problemas.

Verificamos que entre os menores municípios em população urbana que aderiram para realizar a Conferência das Cidades[15] na esfera municipal encontram-se os de Nova Ramada (RS),[16] Bom Jesus do Sul (PR), Flor do Sertão (SC), Novo Santo Antonio (PI), Bernardino Batista (PB), Monte Santo do Tocantins (TO), todos com população urbana inferior a 500 habitantes. Municípios com elevada população rural e população urbana inferior a 1.000 habitantes, também aderiram às conferências das Cidades, como os de Quadra (SP), Sítio d´Abadia (GO), Santa Rosa de Purus (AC), Careiro da Várzea (AM), Uiramatã (RR), Pracuúba (AP), Venha-Ver (RN), Marajá do Sena (MA), Catolândia (BA).

È importante observar que embora a maior parte dos municípios com pequena população urbana tenha sido criado principalmente em 1997 já demonstram interesse para participar dos debates sobre a questão urbana o que evidencia que a população urbana tem muitos problemas que precisam ser debatidas nacionalmente para que se construa uma política nacional de desenvolvimento urbano.

A adesão de municípios, para realizar conferência municipal, com pequena população urbana demonstra também que estes detêm a representação política dos moradores, independentemente dos mesmos estarem no campo ou na cidade. Mostra que o urbano é modo de vida que extrapola os limites da definição de cidades. Foram analisadas as conferências dos Estados de Minas Gerais, Pernambuco e Piauí, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Acre[17] que:

"mostraram que as cidades no Brasil mesmo contendo diferenças regionais, centralizam, concentram ou gerenciam as atividades econômicas de todo o município, inclusive movimentando a economia rural, quando esta se apresenta como a mais ativa para aquele ente federado" (Ribeiro, F. V. e Padua, R.F. 2004:1).

---

[15] - Em outra parte desta nota técnica serão feitas as observações sobre as propostas municipais que se vinculam ao rural urbano. Não há ainda como verificar se todos os municípios que fizeram sua adesão realmente realizaram conferência.

[16] - Nova Ramada como já dito à rigor não é um município pois não tem sede.

[17] Ribeiro, Fabiana Valdoski; Pádua, R. Faleiros – 2004- Analise das Conferências das Cidades. In Rodrigues, Arlete Moysés.

Entre as demandas apresentadas encontram-se: implantar nas glebas urbanas, projetos para viabilizar a agricultura familiar, estimular mercados municipais e cinturões verdes, pesquisas e estudos para conhecer a viabilidade e a potencialidade dos produtos das florestas (AC), criação de cooperativas rurais, difusão de tecnologia do setor agropecuário, construir pousadas e hotéis (para o turismo rural e ecológico), saneamento ambiental, transporte para escoamento da produção, gerenciamento de bacias hidrográficas, preservação de matas ciliares, construção de portos fluviais, alocação de recursos urbanos em áreas rurais.

De modo geral, nas conferências analisadas, *"a Conferência das Cidades foi compreendida como fórum dos problemas do município nas áreas urbanas, rurais, de preservação e de usos especiais"* (idem p.4). As questões e demandas *"apresentam um conjunto de necessidades das diversas regiões, que direcionadas à Conferência das Cidades ... demonstram e reafirmam a centralidade que a cidade, o urbano, adquirem hoje, sendo o espaço das decisões políticas*" (ibidem p.5).

A análise mostra a importância do município como unidade da federação e a do Ministério das Cidades para analisar a realidade urbana.

V- Municípios - Unidades da Federação

Como já dito o Decreto 311 de 1938 estabelece que, quando da criação de municípios, a sede dos mesmos é denominada de cidade. Os demais critérios do Decreto perderam validade, dadas as alterações e novos critérios para a criação de novos municípios Chamar de *Cidade a* sede de Municípios dá o significado político do pertencimento à Federação Brasileira.[18]

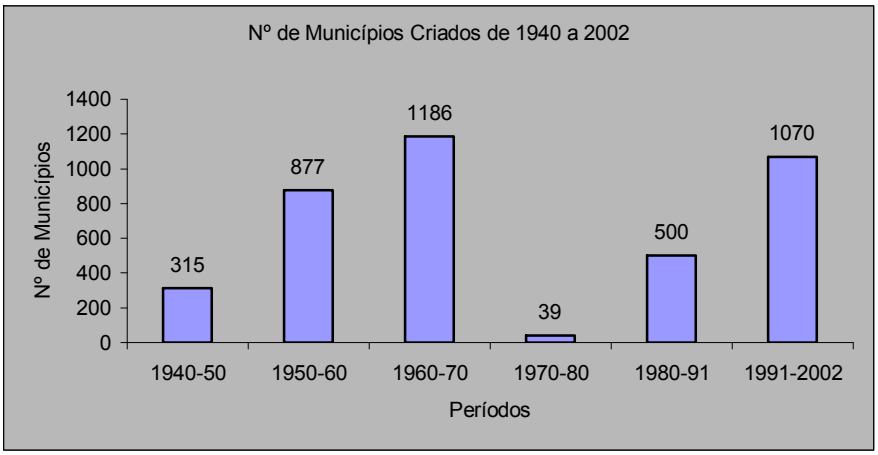
Vários municípios inviáveis economicamente têm representatividade na federação, enquanto regiões metropolitanas que concentram a maior parcela da população urbana do país, consórcios municipais e outras formas de aglutinação de áreas intensamente urbanizadas, não têm nenhuma forma de institucionalidade, seja nos estados onde se

[18] Uma mudança da legislação deverá estabelecer, para a esfera federal, atribuição de definir critérios e parâmetros para a criação, desmembramento, remembramento de municípios e as características da área urbana que os mesmos devem ter para se constituírem. É importante que uma nova legislação contenha, na definição de cidades, sedes de municípios, número de habitantes do município, do distrito que será transformado em sede, um número mínimo de equipamentos e meios de consumo coletivo, determinado número de casario urbano, edificações para conter as atividades dos municípios

situam, seja na esfera federal, o que mostra, novamente, que a questão fundamental refere-se à criação de municípios.

O gráfico 1 demonstra o aumento do número de municípios em especial após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que atribuiu aos Estados a competência para a criação de Municípios pulverizando o território nacional e estabelecendo entes federados sem condições econômicas de auto sustentação dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (Federal) e das transferências do ICMs (Estadual).

Gráfico 1 – Municípios criados de 1940 a 2002



Fonte: Ailton Mota de Carvalho / SIDRA-IBGE-Censos Demográficos.
Nota: Foram incluídos os municípios criados até 2002.
Elaboração: Rafael Faleiros de Padua – 2004.

No período de 1991 a 2002 foram criados 1.070 municípios. Quando analisamos os menores municípios em população urbana, como exposto na Tabela 1, verificamos que para se ter uma dimensão mais exata da problemática urbana, será fundamental averiguar tanto para os municípios criados como para aqueles que perderam territórios, neste período, a viabilidade econômica e as dimensões e características do rural e urbano.

Na criação de novos municípios as leis específicas estaduais, quando existentes, não foram cumpridas. Como exemplo, a Lei Complementar nº 19/91 do estado de Minas Gerais estabeleceu que novos municípios deveriam ter população superior a 7 mil habitantes, número de moradias superior a 400. Porém o menor município em população urbana em MG tem 3.191 habitantes, 396 moradores na área urbana, estando aquém dos parâmetros estabelecidos.

Os critérios estabelecidos na legislação, quando existentes, são flexibilizados por conflitos entre os pareceres técnicos e os interesses políticos. Desse modo cria-se um grande número de municípios que não atendem aos interesses da federação brasileira, embora a integrem com os mesmos direitos de outros entes federados.

Retomamos, novamente, a questão de que é fundamental que a esfera federal estabeleça critérios e estudos de viabilidade econômica para criação, fusão, desmembramento e remembramento de municípios. Como a federação brasileira não atende apenas aos interesses dos estados e dos interesses locais mas a toda organização sócio-espacial e ao território nacional, a definição de critérios e a aprovação, deve ser na esfera federal.

Enfim o problema não é denominar de cidade a área sede do Município mas reequacionar o significado de sede do governo municipal, ou seja, do significado dos Municípios sem sustentação e da fragmentação do território na esfera da federação.

A definição da cidade como sede dos governos municípios, que dá o nome ao Município, não altera a dinâmica do urbano, da federação brasileira, altera sim a questão política, interfere na criação de áreas urbanas que podem ser propulsoras de especulação imobiliária, provoca evasão de divisas federais, estaduais, custos elevados para criação e manutenção de um aparato municipal muitas vezes inexistente.

Retomando a análise de alguns autores, em especial José Eli da Veiga (2002), que considera que há cidades imaginárias ou que o Brasil é menos urbano do que parece, porque a sede de governo é denominada de cidade, reafirmamos que esta é uma falsa questão pois o Brasil é um país com predominância da população urbana, como pode ser visto na tabela 08 e gráfico 02 (p. 33/34) que fornecem os dados dos domicílios nas diferentes categorias do rural e urbano.[19]

O problema real é o simulacro de federação com um grande número de municípios inviáveis administrativa, social, e economicamente. Foram criados por interesses político-eleitorais e não por análises concretas do espaço brasileiro[20].

---

[19] - Este autor desvia a questão ao pensar na dinâmica do rural e urbano pois o fundamental que se verifica é a fragmentação do território observado após a constituição de 1988 que com o pressuposto de descentralização deslocou para os estados a atribuição de criação de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, criação, remembramento e desmembramento de municípios.

[20] Há que se ressaltar que para os municípios viáveis não há necessidade de mudar a denominação de cidade, evitando conflitos desnecessários com o imaginário social.

Como apresentado nos pressupostos, **Cidade,** é um objeto definido e objetivo visando a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

VI- Município e Cidade - Interlocução política

Do ponto de vista político, cada um dos 5.561 municípios, tem garantia de sua representação na federação, e é com os representantes municipais que o Ministério das Cidades tem sua interlocução política, independente das atividades exercidas, da extensão territorial, das áreas delimitadas como rurais ou urbanas.

Apesar da atribuição do Ministério das Cidades estar mais afeta às cidades, seus programas extrapolam os limites restritos das cidades e se referem aos territórios dos municípios e muitas vezes os extrapolam, como no caso das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos[21] e outras formas de conurbação urbana e de associativismo municipal.

Como foi apresentado a fragmentação do território dos estados em muitos municípios, a ausência de institucionalidade das regiões metropolitanas, mostra a problemática da interlocução do Ministério das Cidades.e demonstra principalmente a sua importância pois, a cidade é a projeção da sociedade sobre um local que é percebido e concebido como o urbano e pela dimensão que assume o urbano no século XXI.

VII - Diversidade de extensão dos territórios

Se a quantidade de população urbana tem sido um parâmetro para classificar cidades, é preciso também considerar, na extensão continental do Brasil, a grande diferença de extensão territorial entre os municípios. Esta análise tem o objetivo de mostrar as diferenças da extensão territorial e não toda a diversidade regional e as áreas e redes de influências no município ao qual pertence a região no qual estão inseridos.

Para dar uma idéia da variedade de extensão territorial, constam das tabelas 02 a 06 os 2 maiores e 2 menores municípios de cada uma das grandes regiões brasileiras.

A variação de extensão está relacionada aos processos históricos, apropriação, ocupação, produção do espaço nacional, vinculados na dinâmica regional também às

[21] - A diversidade de constituição de Metrópoles, aglomerados urbanos, micro-regiões não são objeto de análise nesta nota técnica.

características físicas, as atividades econômicas e a distribuição da população urbana e rural.[22]

Na Região Norte, localizam-se os municípios e estados de maior extensão territorial do Brasil. As características físicas (clima,vegetação, hidrografia), as atividades econômicas exercidas desde o período da colonização, a delimitação de áreas de proteção ambiental, na região do país que contem a maior biomassa, biodiversidade, ocupações e delimitações de áreas de reserva para nações indígenas, reservas extrativistas são explicações encontradas.

Esta diversidade mostra a complexidade nas relações entre o Ministério das cidades e os municípios brasileiros. [23]

Tabela 2 - Menor e Maior Extensão Territorial de Municípios por Região				
Região Norte				
Municípios	Área do Município (km2)	População Total	População Urbana	População Rural
Axixá do Tocantins (TO)	105	8.827	7.560	1.267
Marituba (PA)	109	74.429	64.884	9.545
Altamira (PA)	161.446	77.439	62.285	15.154
Barcelos (AM)	123.121	24.197	7.954	16.243

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Elaborado por: Fabiana Valdoski Ribeiro – 2004

O Município mais extenso é o de Altamira no Pará, com 161.446 km^2, população total de 77.439 habitantes com maior parte na área urbana. O Município de Marituba, um dos menos extensos tem 109 km^2, e população total semelhante ao de Altamira. Do ponto de vista da organização urbana é muito diferente um município com a extensão de Altamira e de Marituba com população de mais de 70 mil habitantes, em sua maioria na área urbana, do que se os mesmos estivessem localizados nas regiões sudeste e sul. A área de influência é diversa e contem outros significados espaciais.

[22] - Esta não é uma análise regional mas sim para apontar a relação entre cidade e Município.
[23] O Ministério das Cidades tem análises das diversidades regionais. Colocamos aqui apenas algumas idéias da importância da análise regional.

Tabela 3 - Menor e Maior Extensão Territorial de Municípios por Região				
Região Centro-Oeste				
Municípios	Área do Município (km2)	População Total	População Urbana	População Rural
Anhanguera (GO)	55	895	840	55
Palmelo (GO)	59	2.309	2.200	109
Aripuanã (MT)	65.937	27.560	14.872	12.688
Corumbá (MS)	65.166	95.701	86.144	9.557

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Elaborado por: Fabiana Valdoski Ribeiro – 2004

Na Região Centro Oeste, tendo em vista as características espaciais, predomínio do cerrado, expansão fronteira agrícola na década de 70/80 do século XX, há também municípios com grande extensão. Destaca-se, contudo, que predomina a população urbana na maioria. É na Região Centro-Oeste que se verifica a expansão do agro-negócio cuja dinâmica: *"ultrapassa a lógica da cadeia produtiva e incorpora em seus fluxos materiais outros fluxos imateriais (capitais, informação, tecnologia) de forma integrada e inter relacionada entre os diversos agentes que os compõem, bem como as atividades efetuadas entre si, necessárias para a efetivação do capital"* (Arruda, Zuleika 2004). Estes fluxos materiais e imateriais tem a cidade como base espacial.

Tabela 4 - Menor e Maior Extensão Territorial de Municípios por Região				
Região Sudeste				
Municípios	Área do Município (km2)	População Total	População Urbana	População Rural
Santa Cruz de Minas (MG)	3	7.042	7.041	1
Águas de São Pedro (SP)	4	1.883	1.883	0
João Pinheiro (MG)	10.768	41.368	32.424	8.944
Unaí (MG)	8.492	70.033	55.549	14.484

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Elaborado por: Fabiana Valdoski Ribeiro – 2004

A Região Sudeste é a mais urbanizada e industrializada do país, como se observa na tabela 04. É nesta região que estão as Metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte. Têm, assim, características em extensão e em concentração da população urbana, diversas das Regiões Norte e Centro-Oeste.

O menor município do Brasil, Santa Cruz de Minas (MG), criado em 1977, tem apenas 3 km2 com 7.041 habitantes na área urbana e um morador na zona rural. Lembramos que Minas Gerais é o Estado com maior número de número de municípios e apesar de contar com legislação que estabelece parâmetros, critérios, para a criação de municípios, a legislação não foi cumprida[24], mostrando contradições e conflitos políticos para criar novos entes federados.

O Município de São Caetano do Sul (SP) com 15km^2, tem 140.159 habitantes na área urbana, ou seja, têm o dobro da população de Altamira (PA), o mais extenso do país, mostrando que as diferenças regionais precisam ser consideradas para analisar redes e áreas de influência.

Tabela 5 - Menor e Maior Extensão Territorial de Municípios por Região				
Região Sul				
Municípios	Área do Município (km2)	População Total	População Urbana	População Rural
Esteio (RS)	28	80.048	79.961	87
Lindolfo Collor (RS)	32	4.414	3.418	996
Alegrete (RS)	7.809	84.338	75.092	9.246
Santana do Livramento (RS)	6.963	90.849	84.455	6.394

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Elaborado por: Fabiana Valdoski Ribeiro – 2004

Na Região Sul o parcelamento dos estados e municípios guarda semelhanças com a Região Sudeste quando se considera a extensão territorial e o processo de urbanização e metropolização. Uruguaiana (RS), por exemplo, têm mais de 126 mil habitantes concentrados na área urbana e uma extensão de 5.714 km^2. Entre os menos extensos (44 km^2), com maior população (107.564) totalmente urbana está Cachoerinha (RS), o que demonstra uma dinâmica regional diversa das outras regiões.

Tabela 6 - Menor e Maior Extensão Territorial de Municípios por Região				
Região Nordeste				
Municípios	Área do Município (km2)	População Total	População Urbana	População Rural

[24] - Teria sido importante comparar as áreas urbanas dos municípios mas não conseguimos obter estes dados.

Madre de Deus (BA)	11	12.036	11.599	437
General Maynard (SE)	18	2.400	1.565	835
Formosa do Rio Preto (BA)	16.514	18.288	9.381	8.907
São Desidério (BA)	14.876	19.006	7.129	11.877

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Elaborado por: Fabiana Valdoski Ribeiro - 2004.

Na Região Nordeste com ocupação iniciada no período colonial, os estados e municípios não são muito extensos. O mais extenso é o de Formosa do Rio Preto (BA), com 16.514 km^2 e população distribuída entre a rural (49%) a urbana (51%). Este município quando comparado com o das Regiões Sudeste e Sul tem grande extensão territorial, mas quando comparado com os das Regiões Norte e Centro-Oeste, parece ter pequena área. Entre os menos extensos (28km^2), com população elevada destaca-se o de Bayeux (PB) com mais de 80 mil habitantes (99% na área urbana). Considere-se também a localização deste município, que se localiza nas proximidades de João Pessoa, capital do Estado.

Embora a extensão territorial não seja um parâmetro para definir e conceituar cidades, mostra algumas características da diversidade regional e a importância de considerar as áreas de influência das cidades no Brasil com parâmetros que possibilitem compreender o espaço em sua complexidade.

VIII- Diversidade da população Urbana e Rural

Com a perspectiva de analisar o conceito e definição de urbano, de cidade, do rural/urbano, de campo/cidade, de município, etc. elaboramos a tabela 07, com os municípios, por estado, que têm maior e menor população absoluta. Incluímos a capital do estado quando um município contava com maior população absoluta. [25]

Os antigos binômios:rural/urbano, cidade/ campo, atividades primárias (no campo), atividades secundárias e terciárias (nas cidades), não servem atualmente para mostrar as formas de inter-relação, interação, complementariedade do urbano e rural. É necessário,

[25] - Veja-se a explicação dos critérios ao final da tabela.

assim, relativizar as formas de conceber cidade/campo, urbano/rural, considerando também as diferenças entre as grandes regiões brasileiras e a nova dinâmica econômica[26].

O urbano, como conceito e a cidade, definida como objeto de ação, de concentração política, demonstra que o Brasil é urbano e que as atividades se complementam, se combinam, se diluem em todo o espaço nacional.[27]

Novas atividades, mesmo realizadas na zona rural, têm se constituído em áreas de expansão urbana. Os exemplos mais marcantes referem-se as atividades urbanas nas áreas de fronteira agrícola, no agronegócio e atividades turísticas.

Alguns municípios do norte de Mato Grosso, por exemplo, onde predomina a produção agrícola destinada à exportação, concentram população urbana superior à rural como destacado na tabela 01 em que o Município de Araguainha com a menor população urbana do Estado, tem 84,5% de população na área urbana.

O agronegócio é uma cadeia produtiva formada por segmentos "antes da porteira" que compreende insumos agropecuários, máquinas, tecnologia de informação, implementos, equipamentos, água, energia, corretivos de solos, fertilizantes, agroquímicos, compostos orgânicos, materiais genéticos, etc, "dentro da porteira" que compreende as atividades de preparação para a produção e comercialização dos produtos agro-pecuários in natura e, "fora da porteira" que compreende canais de comercialização, os agentes comerciais e a formação de preços.[28] Como se verifica somente as atividades "dentro da porteira" estão diretamente ligadas ao solo rural, as demais são atividades urbanas.

A atividade turística, denominada de turismo rural, ecológico, altera a dinâmica do uso da terra rural, transformando-a em urbana, ao contarem com alguns equipamentos e infra-estrutura, embora a terra seja utilizada essencialmente para a produção agrícola. A atividade turística um dos aspectos econômicos que reorganiza o território, possibilita repensar o conteúdo da relação urbano-rural. A atividade turística para ser "atrativa" empreende atividades de produção e serviços típicos da economia urbana em áreas rurais sem constituir uma cidade. Contêm elementos para compor a definição de cidade no sentido de estabelecer critérios a partir da caracterização dos laços de dependência

---

[26] - Alguns autores consideram que a relação cidade campo está superada pelo processo de metropolização, em especial no estado de São Paulo. Lencioni, Sandra, 2003:35.

[27] -Como demonstrado por vários autores a própria expansão da fronteira agrícola no Brasil na década de 70 deu-se no meio urbano, Becker, Bertha 1982)

[28] - Arruda, Zuleika (2004).

econômica e das diferenças entre as formas próprias das áreas que constituem o município.[29]

A problemática urbana, a cidade, não absorve todos os problemas da agricultura, extrativismo, propriedade e apropriação da terra, uso da terra, relações de trabalho no campo, produção, etc. A problemática rural, o campo, também não contempla todos os problemas urbanos, industriais, comerciais, de serviços, apropriação e produção das edificações, uso do solo urbano, relações de trabalho, entre outras questões que dizem respeito ao rural e ao urbano. Há complementariedade de atividades, mas há também problemas específicos, que devem ser compreendidos em sua real dimensão em cada âmbito do governo federal

Analisando tabela 07[30] verifica-se, também, que não há correlação entre os municípios menos populosos (população absoluta) e predominância do uso rural.

Entre os menos populosos com predomínio da população rural destacam-se Santa Rosa do Purus(AC), Anamã(AM), Pracuúba (AP), Nova Colinas (MA), General Sampaio (CE), Quixabá(PB), Pindoba (AL), Catolândia (BA), Divino do Espírito Santo (ES), Lajeado Grande (PR), André da Rocha (RS). Nos demais predomina população urbana.

---

[29] -Dadas as suas características podem ter sido classificadas, nos censos estatísticos, como áreas urbanizada isolada (dependendo da quantidade de equipamentos e da extensão) ou área rural – extensão da urbana, dependendo de sua localização.

[30] - A tabela 7 está separada em duas partes por uma questão gráfica.

Tabela 7 - Municípios de Menor e Maior População Absoluta por Estado					
Municípios	População Total	População Urbana	%	População Rural	%
Pimenteiras do Oeste (RO)	2.527	1.398	55	1.129	45
Ji-Paraná (RO)	106.800	91.013	85	15.787	15
Porto Velho (RO)	334.661	273.709	82	60.952	18
Santa Rosa do Purus (AC)	2.246	518	23	1.728	77
Cruzeiro do Sul (AC)	67.441	38.971	58	28.470	42
Rio Branco (AC)	253.059	226.298	89	26.761	11
Anamã (AM)	6.563	2.064	31	4.499	69
Parintins (AM)	90.150	58.125	64	32.025	36
Manaus (AM)	1.405.835	1.396.768	99	9.067	1
Iracema (RR)	4.781	3.228	68	1.553	32
Alto Alegre (RR)	17.907	5.195	29	12.712	71
Boa Vista (RR)	200.568	197.098	98	3.470	2
Bannach (PA)	3.780	1.189	31	2.591	69
Ananindeua (PA)	393.569	392.627	100	942	0
Belém (PA)	1.280.614	1.272.354	99	8.260	1
Pracuúba (AP)	2.286	969	42	1.317	58
Santana (AP)	80.439	75.849	94	4.590	6
Macapá (AP)	283.308	270.628	96	12.680	4
Oliveira de Fátima (TO)	958	698	73	260	27
Araguaína (TO)	113.143	105.874	94	7.269	6
Palmas (TO)	137.355	134.179	98	3.176	2
Nova Colinas (MA)	3.904	1.637	42	2.267	58
Imperatriz (MA)	230.566	218.673	95	11.893	5
São Luís (MA)	870.028	837.584	96	32.444	4
Miguel Leão (PI)	1.370	749	55	621	45
Parnaíba (PI)	132.282	124.988	94	7.294	6
Teresina (PI)	715.360	677.470	95	37.890	5
General Sampaio (CE)	4.866	2.316	48	2.550	52
Caucaia (CE)	250.479	226.088	90	24.391	10
Fortaleza (CE)	2.141.402	2.141.402	100	0	0
Viçosa (RN)	1.521	1.408	93	113	7
Mossoró (RN)	213.841	199.081	93	14.760	7
Natal (RN)	712.317	712.317	100	0	0
Quixaba (PB)	1.308	505	39	803	61
Campina Grande (PB)	355.331	337.484	95	17.847	5
João Pessoa (PB)	597.934	597.934	100	0	0

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Elaborado por Fabiana Valdoski Ribeiro

Nota: As cores indicam as seguintes informações: amarelo – menor população total ; azul - maior população total e roxo a população da capital do estado.

Tabela 7 - Municípios de Menor e Maior População Absoluta por Estado					
Municípios	População Total	População Urbana	%	População Rural	%
Itacuruba (PE)	3.669	3.233	88	436	12
Jaboatão dos Guararapes (PE)	581.556	568.474	98	13.082	2
Recife (PE)	1.422.905	1.422.905	100	0	0
Pindoba (AL)	2.926	1.330	45	1.596	55
Arapiraca (AL)	186.466	152.354	82	34.112	18
Maceió (AL)	797.759	795.804	100	1.955	0
Amparo de São Francisco (SE)	2.182	1.205	55	977	45
Nossa Senhora do Socorro (SE)	131.679	131.279	100	400	0
Aracaju (SE)	461.534	461.534	100	0	0
Catolândia (BA)	3.092	848	27	2.244	73
Feira de Santana (BA)	480.949	431.730	90	49.219	10
Salvador (BA)	2.443.107	2.442.102	100	1.005	0
Serra da Saudade (MG)	873	533	61	340	39
Contagem (MG)	538.017	533.330	99	4.687	1
Belo Horizonte (MG)	2.238.526	2.238.526	100	0	0
Divino de São Lourenço (ES)	4.817	1.612	33	3.205	67
Vila Velha (ES)	345.965	344.625	100	1.340	0
Vitória (ES)	292.304	292.304	100	0	0
Macuco (RJ)	4.886	3.925	80	961	20
Nova Iguaçu (RJ)	920.599	920.599	100	0	0
Rio de Janeiro (RJ)	5.857.904	5.857.904	100	0	0
Borá (SP)	795	623	78	172	22
Guarulhos (SP)	1.072.717	1.049.668	98	23.049	2
São Paulo (SP)	10.434.252	9.813.187	94	621.065	6
Nova Aliança do Ivaí (PR)	1.338	904	68	434	32
Londrina (PR)	447.065	433.369	97	13.696	3
Curitiba (PR)	1.587.315	1.587.315	100	0	0
Lajeado Grande (SC)	1.572	476	30	1.096	70
Joinville (SC)	429.604	414.972	97	14.632	3
Florianópolis (SC)	342.315	332.185	97	10.130	3
André da Rocha (RS)	1.113	374	34	739	66
Caxias do Sul (RS)	360.419	333.391	93	27.028	7
Porto Alegre (RS)	1.360.590	1.320.739	97	39.851	3
Taquarussu (MS)	3.493	2.088	60	1.405	40
Dourados (MS)	164.949	149.928	91	15.021	9
Campo Grande (MS)	663.621	655.914	99	7.707	1
Araguainha (MT)	1.352	1.143	85	209	15
Várzea Grande (MT)	215.298	211.303	98	3.995	2
Cuiabá (MT)	483.346	476.532	99	6.814	1
Anhanguera (GO)	895	840	94	55	6
Aparecida de Goiânia (GO)	336.392	335.547	100	845	0
Goiânia (GO)	1.093.007	1.085.806	99	7.201	1

Fonte: SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Elaborado por Fabiana Valdoski Ribeiro

Nota: idem tabela anterior.

Nos municípios com maior população absoluta predomina a população urbana mostrando a dinâmica do processo de urbanização e ao mesmo tempo a diferença de população absoluta nas diversas cidades de um mesmo estado.

Comparando com a tabela 01 que apresenta os municípios com maior e menor população urbana observa-se que alguns dos municípios menos populosos aparecem nas duas tabelas, ou seja, têm a menor população total e a menor população urbana do estado ao qual pertencem, mostrando uma das características do processo de ocupação do espaço brasileiro.

IX - A delimitação das áreas urbanas, rurais e de usos especiais.

É competência dos Municípios, como já assinalado, legislar sobre assuntos de interesse local, prover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo urbano com leis de plano diretor, zoneamento, uso e ocupação do solo, normas edilícias, desde que obedecidas as normas de parcelamento do solo, principalmente nas Leis 6766/79 e 9885/99 de âmbito federal.

Em princípio, a delimitação das áreas urbanas e rurais deveria estar relacionada às atividades exercidas, às diferentes normas de parcelamento da terra rural e do solo urbano. Cabe ressaltar que a terra urbana e a terra rural são mercadorias do modo de produção capitalista com formas diversas de parcelamento, apropriação, propriedade, preço, atendendo a diferentes lógicas do mercado.

No meio rural a terra é meio de produção, o preço no mercado, é definido pela apropriação, propriedade, características do solo, trabalho produtivo nela empregado, rentabilidade, tipo de produto, localização, máquinas e utensílios agrícolas, produtos químicos utilizados. A terra rural é também utilizada para outros usos como moradia, estradas, escolas, postos de saúde, contudo sua função primordial é a produção do setor primário. Compete a União instituir impostos sobre a propriedade territorial rural que "terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas propriedades rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel" (art.153 § 4º).

Na cidade a terra é principalmente suporte de atividades do secundário, terciário (com todas as suas dimensões e características), onde concentram os diferentes tipos de edificações, equipamentos e os meios de consumo coletivo (hospitais, escolas, postos de saúde, etc.), meios de circulação, entre outras atividades do secundário e terciário. O preço da terra urbana, das edificações, no mercado, é definido pela apropriação, propriedade, parcelamento, edificação, localização dos terrenos e edificações em relação a cidade produzida, ou seja, aos equipamentos, infra-estrutura existente, zoneamento, áreas de preservação histórica, ambiental e das normas de ordenamento territorial, etc., previstas em plano diretor.

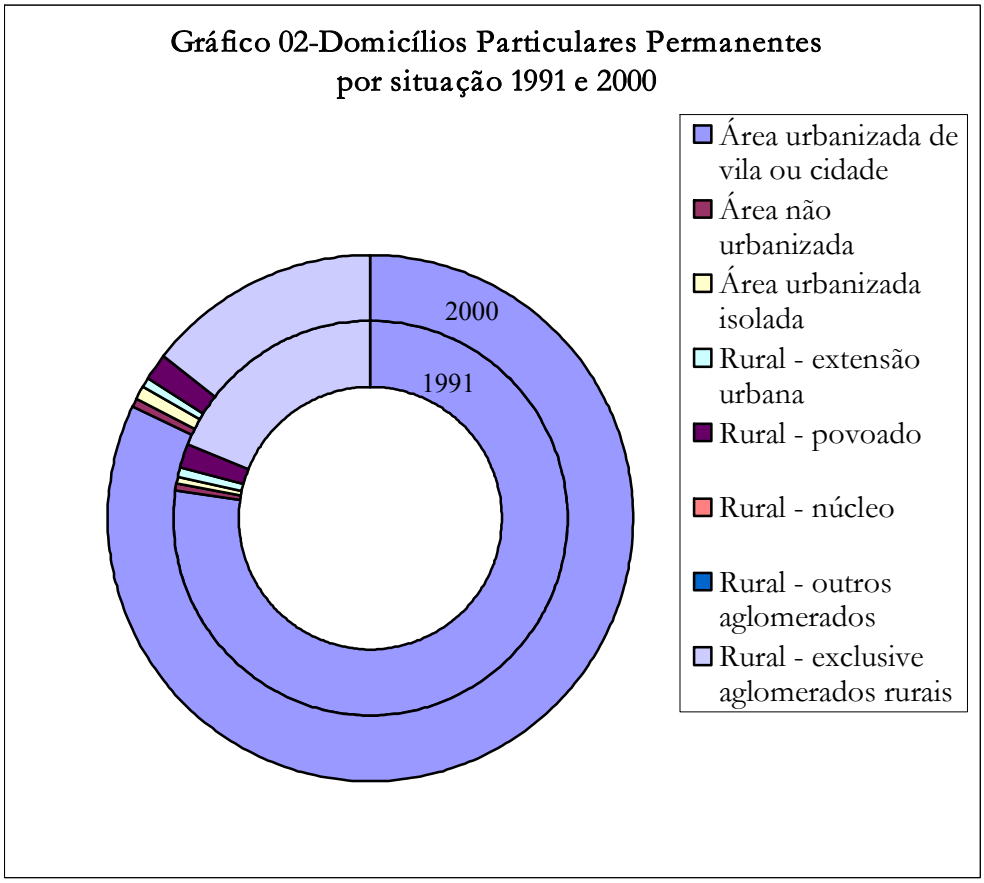
Compete aos municípios instituir impostos sobre a propriedade territorial urbana que poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da cidade (Art.156 § 1.º) e do disposto no artigo 182 e 183 e do Estatuto da Cidade.

A ampliação da área urbana, em cada município, depende de legislação específica. O ideal seria que o aumento da área urbana ocorresse quando houvesse necessidades, seja pela expansão da população, seja pela expansão de atividades produtivas nas cidades. Deste modo a incorporação de terras rurais transformando-as em urbanas atenderia a função social das propriedades, do campo e da cidade. Contudo, a ampliação de áreas urbanas, a expansão das cidades, também tem ocorrido sem que seja necessária, seja em áreas contíguas ao núcleo urbano seja em áreas isoladas, como se observa na tabela 8 e gráfico 2.

Tabela 08 - Domicílios Particulares Permanentes por Situação 1991 e 2000

Situação	1991	%	2000	%
Área urbanizada de vila ou cidade	27.330.309	77,2	37.240.297	81,8
Área não urbanizada	183.784	0,5	338.343	0,7
Área urbanizada isolada	183.758	0,5	283.386	0,6
Rural - extensão urbana	311.087	0,9	276.519	0,6
Rural – povoado	697.391	2,0	781.014	1,7
Rural – núcleo	43.476	0,1	35.644	0,1
Rural – outros aglomerados	12.229	0,0	24.534	0,1
Rural - exclusive aglomerados rurais	6.655.619	18,8	6.527.779	14,3

Fonte:IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000. Elaborado por Rafael Faleiros de Pádua – 2004.



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 1991 e 2000. Elaborado por Fabiana Valdoski Ribeiro e Rafael Faleiros de Padua – 2004

Ao analisar os dados é possível verificar que há aumento de domicílios nas áreas não urbanizadas, que representam: "áreas não urbanizadas de vila ou cidade, setor situado dentro dos perímetros urbanos de cidades ou vilas e reservadas à expansão urbana ou em processo de urbanização; áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural" (IBGE- 2000). As áreas urbanas isoladas são: "áreas urbanas isoladas - setor urbano situado em áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou outro limite legal". (IBGE- 2000)

Vários são os motivos de expansão das áreas urbanas isoladas de modo "artificial", com o objetivo do poder municipal obter aumento da tributação ou atendendo a interesses especulativos privados.

Imbute-se ou aproveita-se da "moda do medo" das grandes aglomerações urbanas, que assola alguns segmentos de classe social. Criam-se, assim, novas formas de parcelar o solo para implantar condomínios fechados, que burlam a legislação, favorecem a

especulação imobiliária nas glebas vazias entre o centro urbano e as áreas urbanas isoladas, acelera-se o auto-isolamento de frações de classe social e aumenta-se a segregação sócio-espacial.

Os dados mostram, também, a quantidade de domicílios encontrados nas áreas urbanas, rurais, não urbanizadas, rurais de extensão urbana, e núcleos isolados. Observa-se que entre os dois últimos censos houve aumento dos domicílios na área urbana em geral mas também nas áreas urbanas isoladas e nas áreas não urbanizadas.

Considerando que os dados se referem a domicílios pode-se inferir que há dois aspectos, não excludentes, que podem explicar este processo: aumentou a extensão das áreas urbanas isoladas e portanto os domicílios e/ou construíram-se mais unidades nas áreas isoladas existentes.

Aparentemente quando se expandem áreas urbanas isoladas pode aumentar a arrecadação do IPTU (municipal) mas a necessidade de implantar infra-estrutura e equipamentos e meios de consumo coletivo implicam em novos gastos que são maiores do que o aumento da arrecadação. Provocam também aumento de preço nas glebas vazias dificultando, ainda mais o acesso a moradia dos que recebem baixos salários, implicando em piores condições de vida para os munícipes. Além disso o efeito perverso poderá ocorrer, caso tenha sido alterado o uso do solo para favorecer grupos econômicos, com a aplicação do IPTU progressivo no tempo, entre outros instrumentos, na gleba vazia, criando conflitos entre os diferentes proprietários das terras. [31]

Uma outra característica que necessita de análise refere-se a áreas não urbanizadas localizadas no perímetro urbano, reservadas à expansão urbana ou em processo de urbanização, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural, segundo critérios dos distritos censitários do IBGE. Se a ocupação é predominantemente rural a área ser "considerada" urbana parece ter o mesmo significado das áreas urbanas isoladas ou seja propiciar aumento de arrecadação do IPTU.

De 1991 a 2000 o número de domicílios passaram de 183.784 para 338.343 nas áreas não urbanizadas no perímetro urbano, o que é bastante expressivo, embora possa não parecer significativo em comparação com os totais dos domicílios urbanos. Considerando que se trata de censo populacional seria conveniente, para se ter uma real dimensão dos

[31] A realização de Censo intra-urbano poderia permitir uma análise mais apurada da distribuição territorial, das características do uso do solo urbano.

limites das cidades, da população moradora em áreas urbanas, que estes dados sejam desmembrados nos dados divulgados do Censo Demográfico.

Na realidade, estes domicílios encontrados no urbano com atividades rurais, pela sua representação absoluta e relativa, não alteram o conceito de urbano e a definição de cidade, mas interfere na aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na possível evasão de impostos federais e aumento de arrecadação municipal, de forma irreal.

Uma outra questão que não é possível detectar com clareza é se os domicílios localizados na área rural – externa ao perímetro urbano-, englobados pela extensão da cidade, são ocupados pelos que exercem atividades urbanas ou rurais. Verifica-se, assim, a necessidade de rever os atributos dos setores censitários tendo em vista que o IBGE realiza Censos Populacionais e considerar áreas urbanas apenas pelo aspecto "legal" do parcelamento do solo, quando as atividades exercidas são rurais dificultam, qualificar as atividades exercidas.

X – Considerações Gerais

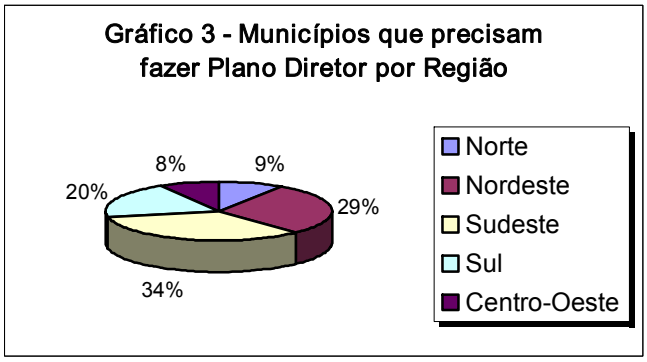
O conceito de urbano é fundamental para que se viabilize a aplicação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade considerando que os Planos Diretores devem ser realizados para a extensão territorial dos municípios e não apenas para as áreas delimitadas como urbanas. A definição de cidades também é importante para que nas áreas urbanas sejam aplicados os instrumentos que limitem a especulação imobiliária, utilização de terrenos não edificados para que a propriedade e a cidade cumpram sua função social.

Nos Municípios com mais de 20 mil habitantes a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade pode mostrar, de imediato, a dinâmica perversa da ampliação artificial das áreas urbanas. Se até recentemente apenas facilitavam a especulação imobiliária e, aparentemente, aumentavam os recursos com arrecadação do IPTU, hoje as terras urbanas vazias são passíveis de aplicação do IPTU progressivo no tempo, entre outros instrumentos, que possibilitam coibir ampliação desnecessária e artificial do parcelamento do solo urbano, o que coloca novas dimensões para este processo.

Como diz Rodrigues, (2004) O Estatuto da Cidade reconhece os problemas de uso e ocupação do solo mas ao mesmo tempo não os previne, na medida em que não obriga, os

municípios com menos de 20 mil habitantes realizarem também planos diretores e aplicar os novos instrumentos urbanísticos.

Levantamento realizado pelo Ministério das Cidades, considerando os Municípios que são obrigados a realizar Plano Diretor, tendo em vista terem população superior a 20 mil habitantes, serem integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4 do artigo 182 da Constituição Federal, os municípios de área de especial interesse turístico, inseridos em áreas de influências de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, demonstra que além dos que já cumpriram esta obrigatoriedade de acordo com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade há ainda que 2.325 municípios que precisam elaborar seus planos diretores.



Considerando-se que vários municípios não têm a obrigação de elaborar Lei de Plano diretor sugere-se que o Ministério das Cidades induza os Municípios com população superior a 5 mil habitantes a realizarem seus planos diretores,[32] o que incluiria cerca 2.692 municípios[33]. Se esta indução for factível apenas cerca de 1.382 municípios não realizariam planos diretores. Estes municípios poderão ser objeto de uma análise mais detalhada sobre a configuração do urbano e do rural e da viabilidade econômica municipal para induzir que se cumpra a função social da cidade e da propriedade.

Sugere-se também que a liberação de recursos dos programas do Ministério das Cidades seja vinculado à elaboração de Plano Diretor Municipal Participativo como uma forma de permitir um melhor ordenamento do território.

---

[32] Esta indução poderia ser realizada utilizando as conferências municipais, estaduais, os conselhos municipais e estaduais.

[33] -Data aproximada pois alguns deles podem já estar contemplados no levantamento realizado pelo Ministério das Cidades.

Se estas proposições não resolvem os problemas da descontinuidade de áreas urbanas e rurais, de definição e conceituação de cidades, pode auxiliar no controle do uso do solo, limitar a expansão de áreas urbanas descontínuas, inclusive porque o Plano Diretor deve contar com participação da sociedade.

Retomando alguns dados apresentados em relação ao grande número de municípios criados após a constituição de 1988 que necessitam de análise de viabilidade econômica e mesmo os que pretendem ser desmembrados, sugere-se também que estes municípios que estão sobrevivendo apenas das verbas federais e estaduais realizem planos diretores como forma adicional de verificar a possibilidade de permanecerem como unidades da federação.

A aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (mesmo que o Município não tenha obrigatoriedade de realizar plano diretor) poderá auxiliar a definir cidade, coibir a evasão de divisas e ao mesmo tempo evitar desperdícios para ampliação da infra-estrutura urbana com recursos públicos.

Ao longo deste texto foram apresentadas algumas propostas e sugestões para analisar a dinâmica urbana e pensar o Conceito de Urbano e de Definição de Cidade e sua importância para compreender a dinâmica da urbanização, a delimitação de cidades não só como sede dos Municípios mas também pelas características do uso e ocupação do solo urbano, bem como a delimitação do rural e urbano.

Bibliografia Citada [34]

Arruda, Zuleika A. – 2004 - Transformações Sócio Espaciais em Mato Grosso e a expansão do agronegócio. Projeto de Tese de Doutorado – orientadora: Arlete Moysés Rodrigues

Becker, Bertha – 1982 - Geopolítica da Amazônia – Zahar Editores – Rio de Janeiro

Capel, Horácio – 1975 – La Definición de Lo Urbano – Estúdios Geográficos nº 138-139- Número especial – febrero-may - 1975-p. 265-301.

Cavaco, Carminda – 1999- Turismo Rural e Desenvolvimento Local – In "Turismo e Geografia, Reflexões Teóricas e Enfoques Regionais" - Editora Hucitec- São Paulo

Certeau, Michel de - 1996 "A Invenção do Cotidiano" – Editora Vozes – Rio de Janeiro – Petropolis.

Deleuse, G.; Guattari, F. 1992 – O que é Filosofia? Editora 34 Literatura S/C Ltda. Rio de Janeiro

Japiassu, H.; Marcondes, D. - 1990 – Dicionário Básico de Filosofia – Jorge Zahar Editores – Rio de Janeiro

Lefebvre, Henri 1999- A revolução Urbana – Editora UFMG- Minas Gerais

Lencioni, Sandra – 2003 "Uma nova determinação do Urbano:desenvolvimento do processo de metropolização do espaço" - In Dilemas Urbanos – Novas abordagens sobre a cidade – editora Contexto -SP

Padua, Rafael Faleiros de; Ribeiro, Fabiana Valdoski – 2004- Análise das Conferências das Cidades- in Rodrigues, Arlete Moysés – Nota técnica sob re o conceito de Cidade – julho

Rodrigues, Arlete Moyses – 1998 – Produção e Consumo do e no Espaço- A problemática Ambiental Urbana – Hucitec- São Paulo

2004 -Nota técnica sobre conceito da Cidade – julho – edição para Ministério das Cidades

2004- "Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade" - Revista Cidades n. 3 – no prelo.

2004 – Nota Técnica II – conceito e Definição de Urbano e Cidade – outubro de 2004- Edição para o Ministério das Cidades

Sánchez, Fernanda – 2003- A reinvenção das cidades para o mercado mundial Editora Chapecó: Argos – Minas Gerais

São Paulo - Município – Plano Diretor Estratégico – Lei Municipal n. 13.430 de 13/9/2002- São Paulo – PMSP.

Serrano, C.; Bruhns, Heloisa T; Luchiari, Maria Tereza D.P. (org.) Olhares Contemporâneos sobre o turismo – Papirus Editora

Sposito, Eliseu Savério – 2004- Geografia e Filosofia – Contribuição para o ensino do pensamento geográfico –Editora da UNESP –SP

Veiga, José Eli – 2003- Cidades imaginárias – O Brasil é menos urbano do que se imagina – Editores associados.

[34] - A bibliografia geral utilizada consta da Nota Técnica sobre conceito de Cidade – Rodrigues, A. M. 2004.